

Walther Otremba

Eine Lanze für die Einheit von Wirtschafts- und Finanzpolitik

Seit langem strebt die Finanzpolitik das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts an. Ist dies jeweils mit den übrigen gesamtwirtschaftlichen Zielen vereinbar? Hat es in Deutschland in der Vergangenheit eine Makropolitik aus einem Guss gegeben? Wie sollte eine solche verzahnte Finanzpolitik aussehen?

Der vollständige Ausgleich des Bundeshaushalts in einem erfahrbaren Zeitraum (2011) ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Wann, wenn nicht jetzt sollte es gelingen, unter Nutzung einer 3%igen Mehrwertsteuererhöhung und noch guter Konjunkturdaten (mit Entlastungen bei den Arbeitsmarktausgaben und wachstumsbedingten Steuermehreinnahmen) endlich zum Idealziel solider Finanzpolitik zurückzukehren.

Sparpakete allein helfen nicht

Auch unter günstigsten Rahmenbedingungen bleibt die Aufgabe anspruchsvoll. Schon Anfang dieses Jahrtausends gab es ehrgeizige Konsolidierungsprogramme und günstige Wirtschaftsdaten. Unter dem Titel „Zukunftsprogramm 2000“ sollten durch ein „Sparpaket 30/50“ der Bundeshaushalt bis 2006 ausgeglichen und anschließend Überschüsse erzielt werden. Im Ergebnis vermochten Ausgabekürzungen von rund 15 Mrd. Euro für das Jahr 2000 – ansteigend auf 25 Mrd. Euro in 2003 – aber nicht, das ursprüngliche Defizit von 24,2 Mrd. Euro 1999 zu beseitigen. Im Gegenteil: Die Deckungslücke schwoll sogar auf 39,2 Mrd. Euro bzw. fast 39,8 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 an.

Bezeichnenderweise waren diese hohen Fehlbeiträge nicht das Ergebnis unzureichender Ausgaben- disziplin (der durchschnittliche Ausgabenanstieg im Bundeshaushalt 1999/2005 betrug nur 0,9% p.a.), sondern wegbrechender Einnahmen. Ohne auf Details einzugehen, war die Zielverfehlung das Resultat eines isolierten, von den übrigen Determinanten der Wirtschafts- und Finanzpolitik abgekoppelten Spar- kurses. Die Erkenntnis, dass Haushaltspolitik und übergreifende Finanzpolitik zwei unterschiedliche Dinge sind, ist ebenso alt wie häufig vernachlässigt. Immer wieder haben es Finanzminister in Anlehnung an den „sparsamen Hausvater“ oder „pflichtbewussten Kämmerer“ versucht, durch mechanische Kürzungen

in den Ausgabenansätzen oder isolierte Einnahmeent- scheidungen Ausgaben und Einnahmen insgesamt zur Deckung zu bringen. Dabei hatten sie den öffentlichen Beifall sogar meist auf ihrer Seite, denn was der täglich- en Lebenserfahrung zu entsprechen scheint, ist zu- stimmungsfähig.

Dem „Zukunftsprogramm 2000“ fehlten aber die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen. Zum einen wurden Ende der 90er Jahre einige wachstumsför- dernde Reformen sogar noch zurückgedreht, andere überfällige nicht begonnen. Hinzu kam, dass man in euphorischer Überzeichnung ohnehin schon ehrgeizi- ge Wachstumsannahmen (auch aufgrund überzogener Erwartungen an die Wirksamkeit der damaligen Steu- erreform) noch anhub und so die finanziellen Mög- lichkeiten von Staat und Wirtschaft bei weitem über- schätzte. Im Ergebnis kam es dann bis Mitte dieses Jahrzehnts zu einem gewaltigen Auseinanderklaffen zwischen Haushaltsplanung und Realität.¹ Erst mit der „Agenda 2010“ wurden vorher versäumte Reformen teilweise nachgeholt und damit ein wichtiger Grund- stein für die sich anschließende Wiedergesundung der Wirtschaft und der Staatsfinanzen gelegt.

Das Bild vom Finanzminister als „sparsamem Haus- vater“ ist aus der öffentlichen Diskussion nicht wegzu- bringen, obwohl es eher den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts entstammt. Spätestens seit der Zeit von Karl Schiller, übrigens bezeichnenderweise der erste und einzige Finanz- und Wirtschaftsminister,² ist allgemein anerkannt, dass erfolgreiche Finanzpo- litik nur im Gesamtzusammenhang der großen wirt- schaftlichen, -beschäftigungs-, infrastruktur-, sozial- und umweltpolitischen Fragen gestaltet werden kann.

Die Organisation des Bundesministers der Finanzen hat auf diesen Erkenntnisfortschritt schon vor langer Zeit reagiert. Gab es ursprünglich in diesem Haus nur eine sehr kleine „Volkswirtschaftliche Gruppe“, wurde

Dr. Walther Otremba, 56, ist Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technolo- gie. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

¹ Vgl. hierzu Theo Waigel: Prognosen und Realitäten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.5.2005.

² Abgesehen von Manfred Lahnstein, der nur wenige Wochen in Dop- pelfunktion amtierte.

seit Ende der 60er Jahre die ökonomische Einbettung der ursprünglich eher juristisch und buchhalterisch geprägten Steuer- und Haushaltspolitik vor allem von Franz Josef Strauß betrieben. Noch Ende 2005 wurde der ökonomische Ausbau des Bundesfinanzministeriums weiter vorangetrieben, so dass heute eine Abteilung mit drei Unterabteilungen und siebzehn Referaten fast alle Politikbereiche flankierend beobachtet, und auf der Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen ist wörtlich nachzulesen, dass „der Bundesminister der Finanzen für die Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik verantwortlich“ ist. Diesem administrativen „Vorhof“ der Haushaltspolitik liegt die völlig zutreffende Erkenntnis zu Grunde, dass Finanzpolitik zum Scheitern verurteilt ist, wenn sie die Gestaltung des Bundeshaushalts erst mit dem jährlichen Ritual der Verhandlungen mit dem Ressort im Frühjahr jedes Jahres beginnt.

Tatsächlich fallen fast alle wichtigen finanziellen Entscheidungen vor den eigentlichen Haushaltsbeschlüssen. Rentenerhöhungen, Besoldung, BAföG-Gesetz, Forschungsstrategie, Verkehrsplanung, Steuergesetzgebung – all das wird im täglichen, politischen Konsensprozess entschieden. Bei allen diesen Themen muss das Finanzressort präsent sein, um am Ende nicht vor vollendeten Tatsachen zu stehen. Demgegenüber fallen die Verhandlungen über die „Spitzanmeldungen“ der Ressorts im Gewicht weit zurück. Sicher kann hier noch die eine oder andere Milliarde gestrichen werden – häufig aber nur das, was schon als „Streichmaterial“ eingeplant war. Die großen Summen, die strukturellen Gleichgewichte oder Ungleichgewichte werden an anderer Stelle entschieden.

Von Erfahrungen lernen

Auf der Suche nach zukunftsweisenden finanzpolitischen Konzeptionen wird man in der Vergangenheit fündig, wenn man sich an nachweisbare Erfolge hält. Zu den deutschen Finanzministern, denen man mit dem nötigen zeitlichen Abstand die beste Arbeit bei der Bekämpfung hartnäckiger Defizitprobleme bescheinigt, gehört Gerhard Stoltenberg. Ihm gelang es, eine im Bundeshaushalt 1983 drohende Deckungslücke von rund 28 Mrd. Euro bis 1989 auf rund 5 Mrd. Euro zu drücken, ohne auf vergleichbare Steuererhöhungen,³ wie zuletzt 2007, zurückgreifen zu müssen. Dabei konnte er es sich – angepasst an die Finanz- und Währungskrise 1987/88 – sogar noch erlauben, die Defizite vorübergehend konjunkturell atmen zu lassen, ohne den Konsolidierungskurs insgesamt zu gefährden.

³ Damals in erster Linie eine nur 1%ige Mehrwertsteuererhöhung, sowie eine zeitlich befristete, zurückzahlbare Investitionshilfeabgabe.

Obwohl Stoltenberg eher das Bild des strengen Kassenwartes anhängt, beruhte sein Erfolg auf einer modernen, gesamtwirtschaftlich eingepassten Finanzpolitik. Seine Grundsätze hat er gleich zu Beginn seines bundespolitischen Neustarts in der ersten Haushaltsrede am 10. November 1982 wie folgt zusammengefasst:

- „Erstens. Der Ausgaberahmen muss mittelfristig für den Bundeshaushalt deutlich unter dem Anstieg des nominalen Bruttosozialprodukts liegen.
- Zweitens. Vorrangig sind zukunftsweisende, zukunftsirksame Ausgaben mit beschäftigungs- und investitionsfördernden Effekten. Einschränkungen müssen wir dagegen die konsumtive, ausschließlich die Gegenwart begünstigende Mittelverwendung, auch durch weitere gesetzliche Eingriffe.
- Drittens. Hierzu gehört auch eine investitions- und leistungsfördernde Ausgestaltung der Steuerpolitik. Die vorrangigen Ansatzpunkte hierfür sind: die Verbesserung der Möglichkeiten zur Eigenkapitalbildung in den Betrieben und der Abbau der leistungshemmenden Wirkung des Zusammentreffens von Geldentwertung und Progression bei der Lohn- und Einkommensteuer.
- Viertens. Die stärkere Einbeziehung der Situation der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherungsträger in die finanzpolitischen Entscheidungen des Bundes.“

Mit diesem Vierklang wurde klargestellt, dass die Haushaltssanierung nach sieben erfolglosen Anläufen (seit der ersten Ölpreiskrise 1974/75) nur in einer prosperierenden Wirtschaft gelingen konnte. Dementsprechend wurden die Mittel für investive Zwecke (z.B. für die Gemeinschaftsaufgaben Regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Hochschulbau) trotz knapper Kassen noch verstärkt und steuerliche Investitionsanreize eingeführt. Auf der anderen Seite wurden durch ein Haushaltsbegleitgesetz und zusätzliche Entscheidungen der konsumtive Ausgabenanteil im Bundeshaushalt zurückgeführt und so die Nettokreditaufnahme im Saldo Jahr für Jahr verringert. In Folge erholte sich die Wirtschaft von zuvor lang anhaltender Stagnation, so dass Staat und Ökonomie ab 1990 gut vorbereitet an die lange erwünschte, aber nicht vorhergesehene Herkulesaufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands gehen konnten.

Kurs halten

Das Sanierungsprogramm ab 2005 folgte wesentlichen Grundlagen der Strategie Stoltenbergs. So wurden harte Sanierungsentscheidungen – z.B. die bereits erwähnte Mehrwertsteuererhöhung – mit Wachstumsimpulsen wie der Unternehmensteuerreform verbun-

den, was in der Summe erneut den erhofften Wachstumsimpuls brachte.

Wichtig ist, an Erfolgsrezepten festzuhalten. Zwar ist der vollständige Haushaltsausgleich für 2011 in der mittelfristigen Finanzplanung fest eingeplant. Aber jeder weiß, dass die Planung nur aufgeht, wenn alle Basisannahmen über die gesetzlichen, föderalen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Bestand haben. Um dies zu sichern, sind noch strukturelle Anpassungen vorstellbar. In Übereinstimmung mit den vier Grundsätzen von Gerhard Stoltenberg stehen dabei folgende Aufgaben im Vordergrund:

- Erstens. Der Ausgabenrahmen ist nach der mittelfristigen Finanzplanung 2011 mit 1,8% pro Jahr – bei gut 3% nominalem Wirtschaftswachstum – formal intakt. Damit ist Raum für die von Bundeswirtschaftsminister Glos vertretene Politik des „Goldenen Schnitts“ aus Defizitabbau, Stärkung der öffentlichen Investitionen sowie Steuer- und Abgabensenkungen.
- Zweitens. Die Investitionsausgaben gehen in der bisherigen Haushaltsplanung zurück. Betrug der Anteil 2005 noch 9,2% aller Bundesausgaben, sollen es 2011 nur noch 8,2% sein. Da die Finanzplanung als rollierende Vorausschau künftiger Entwicklungen im Gegensatz zum jeweiligen Bundeshaushalt ohne Verbindlichkeit ist, bleibt es Entscheidungen von Regierung und Parlament vorbehalten, die auftretende Lücke in Höhe von ca. 3 Mrd. Euro bis 2011 im Interesse von Wachstum und Beschäftigung noch zu schließen. Diese finanz- und wirtschaftspolitische Aufgabe wird klar unterstrichen durch eine jüngste Studie der Europäischen Zentralbank, die auf solider Datenbasis nachweist, dass die Umschichtungen staatlicher Aufwendungen von den konsumtiven zu den investiven Verwendungen spürbare Wachstumseffekte erzeugt.⁴ Die Schwerpunktverlagerung von den konsumtiven zu den investiven und zukunfts wirksamen Verwendungen ist der steinige Weg. Darauf hat schon der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt kurz vor dem Auseinanderbrechen seiner sozial-liberalen Koalition am 30. Juni 1982 vor der SPD-Fraktion hingewiesen, als er das wirtschaftspolitisch notwendige unmissverständlich klarstellte: „...wer mehr für die beschäftigungswirksamen Ausgaben des Staates tun will, muss noch viel tiefer als hier vorgeschlagen in die Sozialleistungen reinschneiden.“ Aber es sind diese harten Aufgaben, die einen guten Finanzminister ausmachen.
- Drittens. In der Steuerpolitik kann die Staffel von der bereits verwirklichten Unternehmensteuerreform über eine betriebsfreundliche Erbschaftsteueran-

passung an lohn- und einkommensteuerliche Entlastungen der wahren Leistungsträger unserer Gesellschaft weitergegeben werden. Diese werden als Facharbeiter und kleine Selbständige am härtesten von der so genannten „kalten Steuerprogression“ betroffen und mit rasant ansteigenden Steuer- und Abgabensätzen von bis zu 50% Grenzbelastung um einen großen Teil ihrer Anstrengungen gebracht.

- Viertens. In der Sorge um den Gesamtstaat können insbesondere die Finanzen der Sozialversicherungsträger nicht außer Acht gelassen werden. Was dort gesetzlich an Mehrleistungen beschlossen wird, wird früher oder später, direkt oder indirekt auf den Bundeshaushalt zurückschlagen. Und wenn es dort zu nicht vorhergesehenen Ausgabensteigerungen oder Einnahmeausfällen kommt, entstehen Haushalts-schiefen, die eventuelle Finanzierungsprobleme durch Ressortwünsche eher possierlich aussehen lassen.

Ex-ante- statt Ex-post-Koordinierung

Erfolgreiche Finanzpolitik ist eine ganzheitliche Veranstaltung. Verdienste um die Stabilisierung von Staat und Wirtschaft hatten in den achtziger Jahren dementsprechend nicht nur Gerhard Stoltenberg, sondern das wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Triumvirat mit Norbert Blüm und Otto Graf Lambsdorf. Insofern werden auch jetzige und künftige Regierungen auf eine enge Verzahnung dieser drei Bereiche achten.

Experimentell hat man bereits Erfahrungen mit institutionellen Regeln für eine solche Verzahnung gewonnen:

- In Zeiten der sozial-liberalen Koalition waren unter Karl Schiller das Wirtschafts- und das Finanzministerium unter einem (virtuellen) Dach vereint. Das war unter den Vorzeichen der damals modernen Globalsteuerung folgerichtig – administrativ als Superministerium gewaltigen Ausmaßes aber kaum zu steuern.
- Unter Oskar Lafontaine wurden wichtige Aufgaben des Wirtschaftsministeriums an das Finanzministerium „ausgeliehen“. Da aber die Wiederbeatmung der keynesianischen Vorstellungswelt durch Lafontaine – als Anlass für diese Organisationsreform – erfolglos blieb, wurde auch dieses organisatorische Experiment von Hans Eichel wieder beendet, ohne besondere Vorteilhaftigkeit beweisen zu können. Darüber hinaus blieb dieser Versuch halbherzig, weil sich das Wirtschaftsressort der Amputation durch Wiederaufbau der verlorengegangenen Teile entzog und insofern beabsichtigte Synergien verlorengingen.
- Das jüngste Experiment war die Zusammenlegung von Wirtschafts- und Arbeitsministerium (2002-2005)

⁴ António Afonso, Juan González Alegre: Economic Growth and Budgetary Components, ECB Working Paper, Nr. 848.

– eine Idee, die zum Beispiel in Österreich noch Bestand hat und die den klassischen Gegensatz zwischen dem versorgenden Sozialressort und dem vorsorgenden Wirtschaftsressort überwinden soll. Dieser Versuch ist weniger wegen Misserfolgs – im Gegenteil, die damals entstandene „Agenda 2010“ wird zunehmend gewürdigt – als aus Gründen der Koalitionsraison beendet worden.

Bisher noch nicht versucht wurde die vollständige institutionelle Vereinigung des wachstums- und beschäftigungspolitischen Dreiklangs. Dafür bräuchte es eine vollständige Neuordnung der Ressorts für Wirtschaft, Finanzen sowie Arbeit und Soziales. Wichtig für ein solches „Stabilitäts- und Wachstumsministerium“ wären die Grundsatzabteilung des Wirtschaftsressorts, die Haushalts- und Steuerabteilung aus dem Finanzministerium, die Arbeitsmarktabteilung aus dem Haus Arbeit und Sozialordnung sowie alle übrigen, verteilten Zuständigkeiten, die mit Wirtschafts- und Finanzordnung im nationalen oder internationalen Rahmen zu tun haben. Alle Branchenzuständigkeiten (auch die aus dem Bundesministerium der Finanzen), Förderkompetenzen, soziale Aufgaben und, um kein Riesenressort zu schaffen, auch die europapolitischen Belange könnten anderweitig zusammengefasst werden. So entstünde ein kräftiges Ministerium für die Basisaufgabe „Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher Interessen“. Konflikte mit Partikularwünschen könnten in klarer Aufgabentrennung mit anderen Ministerien ausgefochten und so interne Glaubwürdigkeits- und Reibungsverluste reduziert werden.

Etwas kleiner und realpolitischer – auch eine enge Abstimmungsverzahnung bei der Bewältigung wachstumspolitischer Aufgaben ist erfolgreich. Wissenschaftlich ist die Programmplanung von oben nach unten schon mindestens 35 Jahre durchdacht. Am Anfang stehen politische Zielfindung und Aufgabenverteilung. Insofern spiegelt sich in der Haushaltsaufstellung und Finanzplanung wider, was die Regierung, dem Wählervotum folgend, verwirklichen will. Von diesem Zentrum der Willensbildung ausgehend erfolgt die Ressourcenbeschaffung und Verteilung auf die zuständigen Stellen der Regierung. Schwierige Abstimmungsprozesse werden leichter, wenn dieses Grundprinzip immer gegenwärtig ist. Bei vollständigem Konsens über Gesetze und ihre finanziellen Folgen, über internationale Vorhaben, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Notwendigkeiten sowie gesamtwirtschaftliche Spielräume sind Haushaltsaufstellung und Finanzplanung eine vor allem technische Aufgabe des Finanzressorts, die nach bestimmten, vorab vereinbarten Grundsätzen und Grenzen eher geräuschlos im jährlichen Rhythmus vollzogen wird.

Jetzt auch online!

Besuchen Sie die neue Website des WIRTSCHAFTSDIENST

www.wirtschaftsdienst.eu

Dort finden Sie

- eine **Volltextsuche** über alle Artikel des WIRTSCHAFTSDIENST seit 2002
- über **1000 Artikel** des WIRTSCHAFTSDIENST zum Download
- Zusammenstellungen von Aufsätzen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen (**Dossiers**)
- einen **Veranstaltungskalender**
- ein **Presse-Login** für Artikel, die sonst nur kostenpflichtig über den Springer-Verlag zur Verfügung stehen
- aktuelle **Pressemitteilungen**
- eine **Diskussionsseite** für Sie zu aktuellen Themen aus dem WIRTSCHAFTSDIENST
- Informationen über die Redaktion und die Geschichte des WIRTSCHAFTSDIENST seit der ersten Ausgabe von 1916

